

STAATSRECHT:
Indonesian Constitutional Law Journal
Volume 4 Nomor 1 (2020).
P-ISSN: 2549-0915. E-ISSN: 2549-0923

2

POTRET TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA DI KABUPATEN MANGGARAI NUSA TENGGARA TIMUR

**Ambros Leonangung Edu, Petrus Redy Partus
Jaya, Stefanus Jelalut**

POTRET TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA DI KABUPATEN MANGGARAI, NUSA TENGGARA TIMUR*

Ambros Leonangung Edu,¹ Petrus Redy Partus Jaya,²
Stefanus Jelalut³

UNIKA Santu Paulus Ruteng, Nusa Tenggara Timur

 [10.15408/siclj.v4i1.14557](https://doi.org/10.15408/siclj.v4i1.14557)



Abstract

This study examines the governance of villages in Manggarai Regency, NTT Province. The performance of village governance is measured by the principles of good governance; transparency, accountability, responsiveness, rule of law, and participatory. The research method uses qualitative research methods with an empirical approach. Data obtained by literature studies and interviews. The study population consisted of villages in Manggarai Regency as many as 145 villages spread across 11 sub-districts (except Langke Rembong District). The results showed that village governance was classified as positive. Village officials and villagers organize village governance according to aspects of transparency, accountability, law enforcement, responsiveness and participation. However, village governance tends to be administrative.

Keywords: Village Governance, Manggarai NTT

* Diterima tanggal 12 Januari 2020, direview tanggal 20 Maret 2020, Publish tanggal 16 Juni 2020.

¹ Dosen UNIKA Santu Paulus Ruteng, Nusa Tenggara Timur. Email: ambros.leonangung@gmail.com

² Dosen UNIKA Santu Paulus Ruteng, Nusa Tenggara Timur. Email: petrusredypartusjaya@gmail.com.

³ Tim Pendamping Profesional P3MD Kementerian Desa, Nusa Tenggara Timur. Email: jelalutstefanus@yahoo.com

A. PENDAHULUAN

Pada era otonomi daerah ini, ada harapan bahwa tata kelola pemerintahan desa berjalan lebih baik. Pengelolaan desa diserahkan kepada desa sendiri. Hal ini berbeda dengan masa-masa, di mana kontrol pusat terhadap desa melalui UU Nomor 5 Tahun 1979 sangatlah ketat. Desa dijadikan objek pembangunan. Tata kelola desa mengalami birokratisasi, sentralisasi, dan uniformitas. Saat ini, desa menjadi entitas otonom yang tidak perlu diintervensi bahkan oleh camat dan bupati sekalipun. Desa bebas mengelola aset daerahnya. Kepala desa tidak lagi dapat dipolititasi karena tidak diangkat oleh bupati, melainkan oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Akuntabilitas desa bukan lagi kepada bupati, tetapi rakyat melalui BPD. Desa menjadi wujud bangsa paling konkret dan demokrasi paling riil. Ia dibentuk di atas fondasi historisitas warga, entah historisitas tradisi, bahasa, maupun adat-istiadat, yang berjuang dari masa lalu untuk masa depan yang sama. Kini, desa tidak lagi diatur dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana desa dijadikan bawahan, tetapi diatur dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang membuat mendapat legitimasi yang kuat dan otonom untuk berkembang sesuai keadaannya.⁴

Pada beberapa dekade terakhir, program pemerintah Joko Widodo untuk desa-desa menitikberatkan pada pemberdayaan agar desa-desa partisipatif dan kolaboratif membangun bangsa. Akan tetapi, paradigma pembangunan “dari pinggiran” itu tidak serta merta memberi kewenangan penuh kepada pemerintah desa. Kontrol pengelolaannya harus restriktif dan dijaga secara maksimal untuk tetap transparan dan akuntabel. Spirit reformasi ini tampak dalam praktik deliberasi konsensus yang lebih terbuka dan jujur, sehingga hampir tidak ada kegiatan dan program desa yang tidak diketahui masyarakat. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

⁴ Nata Irawan. 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, h.1.

tentang Desa juga meningkatkan kapasitas aparatur desa untuk bekerja secara profesional.

Penelitian ini hendak melihat dinamika pemerintahan desa di Kabupaten Manggarai, terutama dalam hal tata kelola pemerintahannya, berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, yakni: transparan, akuntabel, responsif, bekerja sesuai aturan, dan partisipatif-kolaboratif. Total desa di Kabupaten Manggarai adalah 145 desa. Sesuai hasil penelusuran kami, sejumlah kepala desa di kabupaten ini mengatakan bahwa posisi mereka sangat strategis dalam meningkatkan kesejahteraan desa dan hal ini ditunjang oleh kucuran dana pemerintah pusat setiap tahunnya. Perhatian pusat terhadap desa-desa berdampak pada pembangunan desa. Akan tetapi, kami mengobservasi bahwa tata kelola desa-desa masih berbasis pada anggaran. Tanpa anggaran, maka kemandirian, inisiatif dan kreativitas desa tidak terlihat. Hal ini, misalnya, dapat dilihat dari fakta bahwa sebagian besar desa tidak memiliki penghasilan asli desa (PAD) yang berasal dari hasil usaha-usaha desa, hasil aset, swadaya partisipasi dan gotong royong, dan pendapatan-pendapatan lain dari desa yang halal. Hal lain adalah prosedur-prosedur teknis pada perencanaan sudah berjalan baik, namun dalam pelaksanaan dan pelaporan kegiatan, banyak desa yang tidak terbuka dan tidak mau membuka diri. Kekuasaan politik dan modal di tangan para kepala desa membuat posisi mereka istimewa di dalam lingkaran stratifikasi sosial masyarakat. Minimnya sumber daya aparatur desa adalah persoalan serius dalam menata manajemen desa yang lebih dinamis di era digital ini. Tidak sedikit para pakar menilai bahwa praktik *good governance* di desa tidak mudah dilakukan. Persoalan ini bertolak dari fakta keterbatasan sumber daya (khususnya manusia dan organisasi) yang ada di desa.⁵ Kajian ini terfokus pada tata kelola pemerintahan desa-desa di Kabupaten

⁵ Sofyani, dkk., "Praktik Pengelolaan dan Tata Kelola Pemerintahan Desa Dlingo di Kabupaten Bantul: Pembelajaran dari Desa Percontohan", dalam *Jati: Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia*, Vol 1. No. 1, Maret 2018, h.2.

Manggarai NTT yang berjumlah 145 desa di Kabupaten Manggarai. Kajian ini melihat lebih dalam tata kelola pemerintahan desa di Kabupaten Manggarai dengan berpedoman pada asas-asas pemerintahan desa yang baik (*good governance*) yakni: transparansi, akuntabilitas, responsivitas, rule of law, dan berbasis pada partisipasi rakyat.⁶

B. METODE PENELITIAN

Penelitian yang telah dilaksanakan memiliki tujuan untuk mendeskripsikan tata kelola pemerintahan desa di kabupaten Manggarai yang ditinjau dari aspek transparansi, akuntabilitas, responsivitas, *rule of law*, dan berbasis pada partisipasi rakyat. Untuk mencapai tujuan penelitian tersebut, tim peneliti menggunakan pendekatan *mixmethod research* dalam bentuk *exploratory mixmethod*. Pemilihan bentuk pendekatan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa tim terlebih dahulu mengeksplorasi informasi kualitatif. Eksplorasi data kualitatif digunakan sebagai acuan untuk mengembangkan kuesioner tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tata kelola pemerintahan desa.

Jumlah desa di Kabupaten Manggarai adalah 145 desa yang berada di 11 kecamatan (kecuali Kecamatan Langke Rembong di Ruteng, ibukota kabupaten, yang terdiri dari kelurahan-kelurahan). Sampel desa ditentukan berdasarkan teknik *multistage sampling*. Tim peneliti terlebih dahulu memetakan kecamatan ke dalam klaster tengah, utara dan selatan. Kemudian, tim peneliti secara acak mengambil 1 kecamatan pada klaster tengah, 2 kecamatan pada klaster utara, dan 2 kecamatan pada klaster selatan. Tim mengumpulkan data menggunakan teknik *indepth interview*, angket dan studi dokumentasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat dan pemerintah desa serta pemerintah

⁶ Hendi Sandi Putra. 2017. "Tata Kelola Pemerintahan Desa dalam Mewujudkan Good Governance di Desa Kalibelo Kabupaten Kediri", Jurnal Politik Muda, Vol. 6, No. 2, April-Juli 2017, h.111.

kabupaten untuk melihat perkembangan tata kelola pemerintahan desa.

C. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Hakikat Desa sebagai Miniatur Negara

Miniatur sebuah negara ada pada pemerintahan desa. Desa merupakan struktur pemerintahan paling mikro dalam sistem kenegaraan Republik Indonesia. Desa dipandang sebagai representasi dari kesatuan masyarakat hukum terkecil yang telah ada dan bertumbuh-berkembang sejalan dengan historisitas kehidupan masyarakat Indonesia dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tatanan kehidupan berbangsa. Sukar dibayangkan negara tanpa mengakui legitimasi sebuah pemerintahan desa. Bahkan struktur pemerintahan di atas pemerintahan desa, baik pemerintahan kecamatan, kabupaten, provinsi maupun negara, dikonstruksi di atas kumpulan desa. Tidak berlebihan jika dikatakan, desa merupakan *sine qua non* sebuah negara. Mengacu pada data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah wilayah administrasi setingkat desa pada 2018 berjumlah 83.931, yang terdiri dari 75.436 desa dan 8.444 kelurahan dan 51 Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT). Kemajuan sebuah negara sangat disyaratkan oleh kemajuan desa-desa tersebut. Pada aras ini, kebijakan negara mengucurkan triliunan rupiah dana APBN untuk membangun desa dari pelbagai ranah merupakan kebijakan yang rasional dan pro-rakyat. Sebagai pelaksana pemerintahan negara yang paling bawah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, pemerintah desa memiliki sejumlah peran strategis dalam mencapai tujuan pemerintahan nasional.⁷

⁷ Ombi Romli & Eli Nurlia. 2017. "Lemahnya Badan Pemerintahan Desa (BPD) dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Padeglang), *Jurnal Cosmogov*, Vol.3, No.1, April 2017, h.37.

Secara etimologis, term desa berasal dari kata “*deca*”, bahasa Sanskerta, yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Menurut UU Desa No 6 Tahun 2014, “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”⁸. Dalam sistem pemerintahan, menurut UU No 6 Tahun 2014, desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Dari perspektif hukum itu, dapat dipahami bahwa desa merupakan sebuah komunitas masyarakat hukum yang memiliki otonomi untuk mengelola dan menata wilayahnya berdasarkan kewenangan-kewenangan dan kehendak baik masyarakatnya. Konsep tersebut tentunya dapat membangun kesadaran hukum dan afirmasi secara substantif tentang kedaulatan dan eksistensi desa.

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan Desa

Dalam UU Nomor 6 tahun 2014 diuraikan tentang berapa asas penyelenggaraan pemerintahan desa, yakni, pertama, *kepastian hukum*: asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa. Kedua, *tertib penyelenggara pemerintahan*, yakni asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara pemerintahan desa. Ketiga, *tertib*

⁸ UU Desa No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bdk. Rahmi Fajri, dkk., “Akuntabilitas Pemerintahan Desa pada Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) (Studi pada Kantor Desa Ketindan, Kecamatan Lawang, Kabupaten Malang), *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 3, No. 7. h.1101.

kepentingan umum, yakni asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Keempat, *keterbukaan (transparansi)*, yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelima, *proporsionalitas*, yakni asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa. Keenam, *profesionalitas*, yakni asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketujuh, *akuntabilitas*, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedelapan, *efektivitas*, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Kesembilan, *efisiensi*, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan. Kesepuluh, *kearifan lokal*, asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa. Kesebelas, *keberagaman*, penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu. Keduabelas, *partisipatif*, penyelenggaraan pemerintahan desa mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.⁹ Penelitian ini mengambil beberapa asas ditambah konsep-konsep *good governance* sebagai titik pijak dalam menganalisa tata kelola desa di Kabupaten Manggarai, yakni asas: transparansi, akuntabilitas, responsivitas, penegakan hukum (*rule of law*), dan berbasis pada partisipasi rakyat.

⁹ UU Nomor 6 tahun 2014 pasal 24 tentang Desa.

3. Dokumen-dokumen Resmi Perencanaan Desa dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa

Ketiga dokumen perencanaan berikut ini saling berhubungan dan tidak bisa dilepaspisahkan:

Pertama; Perdes RPJMDes (Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa). RPMDes merupakan dokumen perencanaan pembangunan desa untuk periode 6 tahun sesuai dengan masa pemerintahan kepala desa terpilih. RPJMDes mengandung konten visi dan misi kepala desa, arah kebijakan pembangunan desa serta rencana kegiatan, yang mencakup aspek penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, pemberdayaan masyarakat desa dan penanggulangan bencana, keadaan mendesak dan darurat. Pelaksanaan teknis pemerintahan desa harus merupakan perwujudan dan penjabaran dari RPJMdes.

Kedua; Perdes RKPDes (Peraturan Desa tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa). RKPDes merupakan penjabaran dari RPJMDes yang dijalankan untuk satu tahun anggaran. Penyusunan RKPDes harus selaras dengan arah kebijakan dan visi-misi yang termaktub dalam RPJMdes. Kegiatan-kegiatan pembangunan yang dimuat dalam RKPDes harus mengacu pada hasil usulan musyawarah desa (musdes) perencanaan yang melibatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), pemerintah desa, masyarakat dan para pihak terkait lainnya (pemerintah kecamatan, tokoh pendidik, tenaga kesehatan, pegiatan LSM, dan lain-lain). Semua usulan kegiatan dalam *musdes* dimasukkan atau dilampirkan dalam penyusunan RKPDes, meski tidak semuanya dimasukkan dalam APBDes untuk dieksekusi karena bergantung pada skala prioritas yang sudah disepakati.

Ketiga; Perdes APBDes (Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa). APBDes merupakan dokumen perencanaan desa untuk memberikan informasi tentang segala rencana kegiatan pembangunan di desa, baik fisik maupun non-fisik, kepada masyarakat desa (publik) yang

akan dibiayai oleh uang desa (baik oleh dana desa, alokasi dana desa maupun dari sumber lain). Berdasarkan permendagri No 20 tahun 2018, APBDes adalah rencana keuangan tahunan pemerintah desa. Postur APBDes terdiri atas komponen pendapatan, belanja dan pembiayaan desa. Pendapatan bersumber dari pendapatan asli desa, pendapatan transfer (dana desa, alokasi dana desa, bagi hasil retribusi pajak, bantuan keuangan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan dari pihak lain). Belanja terdiri belanja pegawai, belanja barang-jasa dan belanja modal. Bidang kegiatan belanja desa meliputi bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, pemberdayaan masyarakat desa dan penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak. Pembiayaan terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Semua kegiatan yang ada dalam APBDes harus merujuk pada RKPDes dan merupakan penjabaran dari visi-misi dan kebijakan RPJMDes. Selain sebagai instrumen perencanaan, APBDes berfungsi sebagai alat pengendali, kebijakan fiskal, koordinasi dan komunikasi, penilaian kinerja dan alat motivasi perangkat desa untuk bekerja secara efektif dan efisien.

Baik RPJMDes, RKPDes maupun APBDes harus ditetapkan oleh kepala desa dalam forma Peraturan Desa (Perdes). Di samping ketiga perdes tersebut, kepala desa juga bisa membentuk peraturan bersama kepala desa untuk mengatur pembangunan kawasan perdesaan dan peraturan kepala desa (perkades).

4. Transparansi

Transparansi merupakan tuntutan yang sangat prinsipil-substansial dalam pengelolaan pemerintahan desa, khususnya dalam hal pengelolaan keuangan desa. Transparansi bahkan menjadi sebuah imperatif moral yang diamanatkan undang-undang desa. Dari sudut pengetahuan informatif, banyak warga desa di Kabupaten Manggarai yang sudah mengetahui

proses-proses pengeloaan keuangan desa mulai dari musyawarah desa perencanaan, penyusunan RAB, pembuatan dokumen RKPDes, APBDDes, sosialisasi APBDDes, pelaksanaan kegiatan dan laporan pertanggungjawaban. Artinya, ada keterbukaan ruang akses warga terhadap pemerintah desa untuk memperoleh pengetahuan informatif tentang mekanisme pengelolaan keuangan desa. Namun, tidak sedikit masyarakat yang tidak mengetahui secara baik mekanisme tersebut. Ada yang tidak mengetahui visi-misi kepala desa serta kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan yang didesain kepala desa dalam dokumen RPJMDes. Bahkan ada yang tidak mengetahui siapa saja tim yang menyusun RPJMDes tersebut. Banyak juga warga yang tidak mengetahui program-program dan bantuan-bantuan yang masuk ke desa. Hal ini terjadi karena pemerintah desa tidak mensosialisasikan dokumen itu kepada masyarakat. Kemudian, salah satu agenda dalam musyawarah desa perencanaan (Musdes RKPDes) adalah menyelaraskan usulan-usulan kegiatan dengan RPJMDes, namun agenda ini tampak formalitas karena tidak dilakukan (dilewatkan saja), meski secara administratif agenda tersebut ada dalam berita acara Musdes. Pada titik ini, dapat dikatakan bahwa keterbukaan pemerintah desa dan pihak lain dalam mentransfer pengetahuan informatif tentang sistem pengelolaan keuangan desa dan dokumen perencanaan desa, secara substansial, belum dilakukan secara komprehensif.

Secara administratif, hampir semua desa di Kabupaten Manggarai memenuhi sebagian besar aspek transparansi itu. Informasi pembangunan yang dimuat dalam dokumen Perdes APBDDes dipublikasikan (wajib) ke ruang publik desa dalam bentuk baliho APBDDes, yang dipajang di tempat-tempat yang mudah diakses masyarakat desa. Implementasi nilai transparansi seperti ini merupakan *follow-up* dari rencana aksi yang sudah dibangun di atas komitmen bersama dengan Komisi pemberantasan Korupsi (KPK). KPK meminta dan menegaskan agar pemerintah desa transparan mengelola keuangan desa dengan cara membuat infografis APBDDes dan dipublikasi di ruang publik desa. Pada umumnya, informasi

APBDes yang dibuat dalam bentuk baliho APBDes hanya anggaran umum, yakni kegiatan-kegiatan dan anggaran-anggaran setiap bidang, tetapi perincian Rencana Anggaran Belanja (RAB) tidak dicantumkan dalam Baliho APBDes. Realitas ini sebetulnya bisa dipahami masyarakat karena adanya kelemahan teknis, yaitu keterbatasan ruang baliho APBDes. Tentunya, sosialisasi APBDes merupakan pilihan yang tepat untuk mengakses informasi APBDes kepada masyarakat. Dalam pelaksanaan (RAB) kegiatan infrastruktur, ada banyak pemerintah desa yang membuat papan proyek yang berisikan nama kegiatan, lokasi kegiatan, volume dan pagu anggaran. Pasca kegiatan fisik dijalankan, pada umumnya dilaksanakan Musyawarah Desa Serah Terima (MDST) hasil pekerjaan dari Tim Pengelola (pelaksana) Kegiatan (TPK) kepada pemerintah desa, untuk kemudian hasil pekerjaan itu diserahkan kepada masyarakat secara simbolis. Akan tetapi, tampaknya kegiatan ini hanyalah seremonial-simbolistik karena tidak menitik ke hal yang lebih substansial tentang bagaimana kualitas pekerjaan kegiatan fisik itu. Masyarakat hanya menyaksikan serah terima kegiatan minus reaksi kritis (bertanya) terkait dengan pekerjaan yang sudah dijalankan.

Hal lain, pemerintah desa di Kabupaten Manggarai terbuka dan memberi ruang terhadap pengawasan dan pemeriksaan pengelolaan keuangan desa oleh lembaga publik, seperti Inspektorat, BPKP, satgas dana desa, Aparat Penegak Hukum (Kepolisian, kejaksaan), Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Pemerintah Kecamatan dan lembaga teknis terkait lainnya. Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) keuangan desa pun disampaikan kepada pemerintah kecamatan dan kabupaten secara bertahap. Sementara itu, masyarakat kurang mendapatkan informasi yang signifikan sehubungan dengan laporan pertanggungjawaban itu.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas berhubungan dengan nilai dan gagasan etika dari administrasi publik pelaksanaan tata kelola desa.

Bagaimana pemerintah desa bisa mengetahui dan mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan keputusan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintah desa? Pada umumnya pemerintah desa di Manggarai menjalankan pemerintahannya secara akuntabel. Dokumen Perdes RPJMDes, RKPDes dan APBDDes dimiliki desa-desa. Desa-desa menjalankan musyawarah desa untuk membahas hal-hal strategis, termasuk merancang kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan. Penyusunan RKPDes dan APBDDes merujuk pada musyawarah desa. Bukti kegiatan didukung dengan berita acara dan daftar hadir peserta kegiatan. Setiap menyelesaikan kegiatan, dalam setiap tahapan, yang dibarengi dengan penyerapan keuangan desa, pemerintah desa mempertanggungjawabkan secara administratif dalam bentuk dokumen LPJ keuangan desa. Laporan ini disampaikan pemerintah desa kepada pemerintah kecamatan dan kabupaten (Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa). Konten laporan pertanggungjawaban kegiatan berupa uraian kegiatan, bidang kegiatan, volume kegiatan, waktu pelaksanaan kegiatan, pelaksana kegiatan, RAB, realisasi anggaran, penerima manfaat kegiatan dan sebagainya. Penyerapan anggaran untuk Padat Karya Tunai (PKT) juga disertakan sesuai RAB. Untuk mendukung pelaksanaan pemerintahan desa -pengelolaan keuangan desa- dengan baik dan bertanggungjawab secara administratif, desa-desa di Manggarai memiliki Buku Tamu, Buku Kas Umum, Buku Bank, Buku Pajak dan buku-buku bantu.

Pada aras ini, pelaksanaan pemerintahan desa di Manggarai bisa dipertanggungjawabkan sesuai dengan syarat-syarat mengelola kegiatan pembangunan dan pemberdayaan desa. Pemerintah desa juga sering mengevaluasi secara internal kegiatan-kegiatan yang sudah dilakukan, selain dilakukan secara situasional oleh pemerintah kecamatan dan kabupaten. Di samping itu, pemerintah desa memiliki data-data seperti data kependudukan (jumlah penduduk), keluarga miskin, profesi setiap keluarga, data pendidikan, penerima bantuan setiap program yang masuk desa, penerima Raskin, kelompok-

kelompok masyarakat, aset desa, ruas jalan yang menjadi kewenangan desa dan kabupaten serta data-data desa lainnya. Data-data ini menunjukkan bahwa desa dapat mengadministrasi pelaksanaan tata kelola desanya.

Hanya saja, sistem administrasi dan penatausahaan pengelolaan keuangan sesuai standar regulasi masih harus dibenahi. Sebagian besar desa di Manggarai menyampaikan bahwa kemampuan mereka untuk menguasai teknologi digital masih belum memadai dan sangat terbatas. Sementara, sistem pengelolaan keuangan mulai dari penyusunan dokumen perencanaan (APBDes) sampai pada pelaporan pasca pelaksanaan kegiatan dikerjakan dalam bentuk aplikasi “sistem keuangan desa (siskeudes). Karena keterbatasan kemampuan itu, mereka membutuhkan waktu yang cukup lama untuk meng-*input* data-data ke dalam format aplikasi, bahkan terpaksa harus menyewa jasa pihak lain untuk menyelesaikannya. Persoalan ini menghambat ketepatan waktu pencairan ADD dan DD, yang pada gilirannya berimplikasi pada keterlambatan waktu pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan-kegiatan pembangunan di desa. Konsekuensi logis yang patut ditanggung desa adalah adanya kegiatan-kegiatan yang terpaksa tidak bisa dijalankan karena keterbatasan waktu.

Dengan demikian, lahirlah SILPA yang justeru berpengaruh pada munculnya penilaian pusat dan penilaian sosial-politik masyarakat bahwa pemerintah desa kurang mampu mengelola keuangan desa. SILPA kemudian dimasukkan ke dalam APBDes tahun berikutnya. Sehubungan dengan persoalan ini, maka pelatihan penguatan kapasitas aparatur desa untuk mengelola keuangan desa berbasis aplikasi merupakan pilihan yang sangat strategis, realistis, mendesak, dan harus berkesinambungan.

Semua desa di Manggarai menginformasikan bahwa besarnya dana desa sangat dideterminasi oleh data-data desa yang diisi pemerintah desa dalam form data “Indeks Desa Membangun” (IDM). Semakin berkembang status desa dalam kerangka IDM, maka semakin menurun anggaran dana

desanya. Data ini harus selalu di-*update* setiap tahun sesuai kondisi-kondisi desa dari pelbagai dimensi. Pada umumnya, saat awal pengalokasian dana desa, desa-desa berstatus “sangat tertinggal” dan “tertinggal”. Namun, setelah diintervensi dengan dana desa melalui beragam kegiatan pembangunan dan pemberdayaan, ada desa yang sudah bergeser dari “sangat tertinggal” menjadi “tertinggal”. Namun, ada juga yang tidak mengalami perubahan status desa. Padahal secara kasat ini, kita melihat adanya perubahan wajah desa ke arah yang lebih baik dari aspek pembangunan infrastruktur, pelayanan sosial dasar dan kegiatan-kegiatan pembedayaan lainnya. Pada poin ini, patut dicurigai dan dinilai akurasi data yang diinput desa dalam form aplikasi IDM. Jangan sampai desa enggan untuk mengubah status desa dari sangat tertinggal ke status tertinggal dan seterusnya karena tidak menghendaki penganggaran dana desanya berkurang. Inilah potensi persoalan akuntabilitas yang sangat substansial, yang mesti dikritisi secara serius oleh pemerintah, baik pemda maupun pemerintah pusat. Jargon “Membangun Desa” dan “Desa Membangun” mesti dikonstruksi di atas landasan data yang sesungguhnya.

Dengan demikian, pemerintah pusat mengalokasikan dana seturut pembangunan yang sesungguhnya di desa. Jangan sampai dana desa yang digelontorkan sekian banyak dari pusat lebih banyak dialamatkan pada kantong-kantong kaum elit di desa. Meski secara administratif pengelolaan keuangan desa di Manggarai pada umumnya baik, namun jika masuk ke hal yang lebih esensial terkait dengan kualitas pembangunan desa, maka ada persoalan krusial yang disampaikan masyarakat. Memang, patut diapresiasi bahwa ada banyak hasil pembangunan desa yang berkualitas yang sangat memuaskan warganya. Namun, ada masyarakat juga yang menyampaikan keprihatinan terhadap hasil pembangunan infrastruktur desa yang tidak berkualitas. Ada fasilitas jalan yang baru dibangun, kemudian, dalam hitungan bulan saja, jalan tersebut rusak kembali dan tidak bisa dinikmati secara nyaman oleh warga masyarakat. Patut dicurigai bahwa pengerjaan jalan yang disampaikan itu tidak

sesuai dengan RAB yang dibuat oleh tenaga teknis (Bantek). Persoalan lain yang disampaikan masyarakat adalah adanya ketidaksesuaian antara sistem pelaksanaan yang dimuat dalam APBDes, laporan pelaksanaan kegiatan dengan realitas pelaksanaan kegiatan. Dalam APBDes dan laporan pertanggungjawaban kegiatan disampaikan sistem pelaksanaan kegiatan secara swakelola, namun pelaksanaan justru memakai pihak ketiga, bahkan ada indikasi kepala desa sendiri yang mengelolannya. Indikasi persoalan ini perlu ditelusuri dan dikritisi oleh para pihak terkait, termasuk masyarakat sendiri, Aparat Penegak Hukum (APH), pemeriksa keuangan (inspektorat dan BPKP) dan pemerintah. Atensi para pihak dalam mengawasi dan memantau secara serius pengelolaan keuangan desa turut memberi andil bagi terciptanya pengelolaan keuangan desa secara akuntabel.

6. Rule of Law/Penegakan Hukum

Salah satu indikator dalam mengukur kemajuan penyelenggaraan pemerintahan desa adalah sejauhmana aturan hukum ditaati dan dijalankan dalam pelaksanaan tata kelola desa. Pemerintah desa yang baik adalah pemerintah yang mampu mengeksekusi setiap kebijakan sesuai dengan regulasi, baik regulasi yang ditetapkan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, kabupaten maupun pemerintah desa sendiri. Pada umumnya, desa-desa di Manggarai menjalankan pemerintahan desa berdasarkan regulasi-regulasi yang ada. Pemerintah desa menjalankan kegiatan-kegiatan setelah melewati rangkaian tahapan yang sesuai dengan aturan yang ada, seperti Musdus, Musdes, penyusunan RKPDes dan APBDes. Tahapan-tahapan itu saling mengandaikan dan wajib dilengkapi dengan beberapa data dan dokumen pendukung seperti daftar hadir kegiatan, Berita Acara Musyawarah, SK Tim Penyusun RKPDes dan APBDes. Lalu, kegiatan-kegiatan yang dimuat dalam APBDes, pada dasarnya, merupakan perwujudan dari visi-misi kepala desa yang telah tertuang dalam dokumen RPJMDes seturut kewenangan desa.

Pendapatan desa yang bersumber dari Alokasi Dana Desa (ADD) secara lebih kuat dikelola berdasarkan Peraturan Bupati dengan mengacu pada regulasi yang lebih tinggi. ADD digunakan oleh semua desa untuk membiayai kegiatan bidang penyelenggaraan Pemerintahan desa (termasuk gaji dan tunjangan kepala desa, gaji perangkat desa, unsur staf desa, tunjangan dan RT/RW) dan pembinaan kemasyarakatan desa. Sementara Dana Desa lebih dominan dikelola berdasarkan Permendagri dan Permendes, yang diprioritaskan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dalam bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Meskipun pada umumnya baik dari aspek kesesuaian dengan aturan hukum, namun masih ditemukan sedikit persoalan sehubungan dengan aspek itu. Sumber Daya Desa untuk memahami regulasi operasional yang begitu banyak dan cenderung berubah-ubah setiap tahun relatif terbatas. Memang acuan dasar pelaksanaann tata kelola desa adalah UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. Namun, banyak peraturan operasional setelah itu yang menjadi rujukan, baik yang ditetapkan oleh menteri desa dan PDTT, maupun oleh Menteri Dalam Negeri. Menteri Desa dan PDTT, misalnya, setiap tahun mengeluarkan peraturan terkait prioritas pengelolaan dana desa. Implikasinya, desa memiliki kesempatan dan kemampuan yang terbatas untuk memahami regulasi-regulasi itu. Hal itu juga menyebabkan keterlambatan proses penyusunan dokumen RKPDes, APBDes dan pelaksanaan kegiatan di desa. Sementara itu, banyak operator desa yang belum memiliki kapasitas yang mumpuni dalam mengisi kegiatan-kegiatan di aplikasi Siskeudes sesuai dengan Permendagri. Sehubungan dengan kondisi ini, desa-desa di Manggarai sangat membutuhkan kualitas pendampingan dari Tenaga Pendamping Profesional (TPP).

Pada bagian ini juga, tim peneliti memberikan catatan kritis berkenaan dengan pelaksanaan otonomi desa dalam kerangka kewenangannya di satu sisi dan regulasi yang ditetapkan pemerintah pusat di sisi lain. Di satu sisi, negara

memproduksi hukum dan UU yang memberikan garansi bagi pelaksanaan otonomi pemerintahan desa berdasarkan kewenangannya. Namun di sisi lain, negara melalui kementerian-kementerian terkait, seperti Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi, menciptakan peraturan-peraturan yang menetapkan prioritas penggunaan dana desa. Contohnya, Permendes No 11 tahun 2019 tentang prioritas penggunaan dana desa tahun 2020, Permendes No 16 tahun 2018 tentang prioritas penggunaan dana desa tahun 2019. Dalam konteks ini, negara pada praksisnya, tidak hanya menyediakan dan menyalurkan anggaran dana desa untuk dikelola oleh desa berdasarkan kewenangannya, melainkan juga mengintervensi desa dalam melaksanakan pembangunannya. Pada titik ini, desa tetap dihadapkan dan masih tunduk pada kewenangan yang bersifat hierarkis. Desa taat dihadapkan pada dua kutub kekuatan yang dilegitimasi oleh undang-undang. Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, semua desa harus tunduk dan bereferensi pada peraturan menteri dalam negeri. Kemudian, sehubungan pengelolaan dana desa wajib takluk pada peraturan Menteri Desa dan PDPT. Semua regulasi di bawahnya, seperti pergub, perbub, perdes, dan lain-lain, tidak boleh berhaluan lain dengan peraturan-peraturan menteri. Realitas ini mau memperlihatkan bahwa desa tidak berada dalam kebebasan penuh dalam menjalankan otonomi pemerintahan desa secara demokratis berdasarkan kewenangannya. Padahal, pola perencanaan pembangunan mesti dimulai dari bawah (*bottom up*), bahkan dari dusun sekalipun, untuk menangkap dan menyerap aspirasi masyarakat terkait kepentingan-kepentingan prioritas pembangunan berdasarkan potensi dan masalah-masalah yang terjadi di masyarakat.

7. Responsivitas

Tata kelola pemerintahan desa yang baik disinyalir juga oleh adanya responsivitas atau daya tanggap yang tinggi, baik terhadap program-program pemerintah yang masuk ke desa,

prioritas penggunaan dana desa yang ditetapkan oleh kementerian desa maupun terhadap kondisi-kondisi riil dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat desa. Pada umumnya desa-desa di Manggarai memberikan respons yang cukup baik terhadap beberapa hal tersebut. Beberapa tahun belakangan ini, ada Program Inovasi Desa yang bertujuan mendorong dan mengadvokasi desa untuk menggarap, mengelola, mengembangkan dan mereplikasi kegiatan-kegiatan inovasi sesuai dengan potensi desa. Dengan demikian, dana desa bisa dikelola secara lebih berkualitas. Banyak desa yang merespons program ini secara baik dengan cara mereplikasi kegiatan-kegiatan inovasi yang ditawarkan dalam kegiatan Bursa Inovasi Desa. Namun, ada sebagian kecil desa yang hanya secara administratif menandatangani komitmen inovasi tanpa disertai dengan kebijakan riil untuk mereplikasi kegiatan inovasi dalam dokumen perencanaan pembangunan desa.

Desa-desa di Manggarai juga cukup responsif terhadap prioritas penggunaan dana desa yang ditetapkan oleh kementerian desa. Hal ini ditandai dengan adanya pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan yang didorong dan diprioritaskan oleh kementerian desa, seperti kegiatan layanan sosial dasar (kegiatan pencegahan dan penanganan masalah stunting, embung desa penyelenggaraan PAUD), embung desa, air bersih, sarana olah raga desa dan pembangunan-pembangunan infrastruktur desa. Lalu responsivitas terhadap kondisi dan kebutuhan-kebutuhan nyata masyarakat desa ditunjukkan dalam bentuk eksekusi perencanaan pembangunan yang diusulkan dan dikehendaki warga masyarakat, seperti bantuan material untuk pembangunan rumah layak huni, pembangunan jamban permanen bagi warga miskin, bantuan ternak untuk pengembangan usaha ekonomi produktif, bangun dan peningkatan jalan, drainase, atau tembok penahan tanah. Secara umum, desa-desa juga mempekerjakan masyarakat sendiri dalam pelaksanaan pembangunan desa. Di sini, ada respons positif dari desa terhadap kebijakan padat karya tunai dan nilai pemberdayaan ekonomi warga dari bentuk pembangunan swakelola di desa.

Layanan pengaduan terkait dengan pengelolaan keuangan desa biasanya langsung disampaikan masyarakat kepada pihak Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Lalu BPD menyampaikan atau melanjutkan aspirasi warga desa kepada aparat desa. Sejauh ini, BPD di desa-desa di Manggarai berperan sebagai jembatan aspirasi warga secara cukup responsif.

8. Partisipasi Warga Desa

Partisipasi masyarakat desa dari pelbagai unsur sangat penting dalam proses pembangunan desa di Manggarai. Partisipasi bahkan menjadi satu indikator kunci dalam menakar keberhasilan pembangunan desa. Warga masyarakat yang dimaksudkan di sini terdiri dari unsur BPD, tokoh masyarakat, tokoh perempuan, tokoh pendidik, lembaga kemasyarakatan desa, tokoh pemuda, tokoh agama, tokoh adat dan utusan masyarakat lainnya. Proses pembangunan desa di Manggarai diharapkan dapat melibatkan masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeliharaan aset, sampai pada evaluasi pelaksanaan tata kelola desa.

Dalam proses perencanaan, masyarakat terlibat dalam musdus, musdes dan musrenbangdes untuk menyampaikan aspirasi dan mengusulkan kegiatan-kegiatan pembangunan di desa. Musyawarah-musyawah itu biasanya dihadiri para pihak terkait seperti pemerintah kecamatan, Tenaga Pendamping Profesional (TPP), BPD, tokoh masyarakat, tokoh perempuan, tokoh pemuda, PKK, lembaga kemasyarakatan desa, tenaga kesehatan, dan lain-lain. Sehubungan dengan musyawarah tersebut, banyak desa menyampaikan bahwa tingkat partisipasi kaum perempuan dalam musyawarah desa sangat rendah, bahkan jauh dari unsur proporsionalitas bila dibandingkan dengan partisipasi kaum pria. Kehadiran perempuan sangat tidak representatif. Sementara dominasi kaum pria sangat kuat. Terkait dengan pelaksanaan musrenbangdes, ada persepsi sebagian masyarakat bahwa musrenbangdes hanyalah rutinitas dan seremoni perencanaan

tahunan karena ada banyak usulan pembangunan dari beberapa tahun sebelumnya, bahkan selalu diusulkan nyaris saban tahun, kerap kali tidak direalisasikan. Padahal beberapa usulan, seperti pembangunan jalan, saluran irigasi, jembatan, selalu menjadi prioritas usulan setiap tahun.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa, banyak warga masyarakat yang terlibat. Sistem pelaksanaan pembangunan swakelola memberi ruang terbuka bagi partisipasi warga masyarakat. Dengan demikian, mereka dapat memperoleh pemberdayaan ekonomi dari hasil sistem pelaksanaan Padat Karya Tunai (PDT). Masyarakat dipekerjakan dan dibayar tunai upahnya. Di samping itu, masyarakat juga terlibat dalam menikmati layanan-layanan sosial dan ekonomi dari pemerintah desa seperti layanan posyandu (PMT bayi balita, ibu hamil dan lansia), menerima bantuan Raskin, bantuan PKH, bantuan ternak, rehab rumah tidak layak huni, pembangunan jamban, dan pelatihan-pelatihan teknologi tepat guna.

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembangunan desa bisa dilakukan melalui pemantauan langsung terhadap kualitas pelaksanaan pembangunan. Masyarakat desa kerap kali mengungkapkan ketidaksetujuan pembangunan-pembangunan yang kurang berkualitas, namun sikap tersebut tidak disertai dengan keberanian untuk melaporkan kepada pihak berwajib untuk diproses hukum.

Konsep tentang partisipasi diwujudkan juga melalui keterlibatan warga dalam menjaga merawat dan memelihara hasil pembangunan di desa. Dalam konteks ini, masyarakat desa di Manggarai ikut andil dalam menjaga dan memelihara hasil pembangunan sebagai aset desa seperti menjaga aset jalan, air minum bersih, kantor desa, posyandu, gedung PAUD, dan sarana olahraga desa. Aset-aset tersebut dijaga dan dipelihara masyarakat setelah adanya Musyawarah Desa Serah Terima (MDST) hasil pekerjaan dari Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) kepada pemerintah desa untuk kemudian diserahkan secara resmi kepada masyarakat untuk dinikmati, dimanfaatkan, dijaga, dirawat dan dipelihara. Musyawarah ini

juga bermanfaat bagi masyarakat untuk mengevaluasi kekuatan dan kelemahan pelaksanaan pembangunan di desa.

D. KESIMPULAN

Informasi yang diperoleh menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan desa tergolong positif. Aparat desa dan warga desa menyelenggarakan pemerintahan desa sesuai aspek transparansi, akuntabilitas, penegakan hukum, responsivitas dan partisipatif. Meskipun demikian, masih terdapat masalah terutama terkait dengan pengelolaan dana desa yang transparan dan akuntabel. Transparansi dana desa masih dominan transparansi administratif. Artinya, secara administratif, laporan penggunaan dana desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas penggunaan. Namun, jika digali lebih dalam, masih terdapat beberapa kekeliruan dalam penggunaan dana desa. Masalah lain yang juga timbul adalah terkait dengan swakelola penggunaan dana desa yang terpusat pada kepala desa atau sekretaris desa. Hal ini juga sering menimbulkan konflik antara aparat desa. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas, secara umum penyelenggaraan desa dapat dikatakan bersifat akuntabel. Namun, akuntabilitas belum didukung dengan ukuran-ukuran kuantitatif. Hal ini menyebabkan desa kesulitan mengukur tingkat ketercapaian atau perubahan desa setelah program-program dilaksanakan. Kekurangan-kekurangan ini kemudian menjadi celah untuk segera dicarikan solusinya.

Solusi yang ditawarkan oleh tim peneliti adalah:

Pertama; Fokus laporan sebaiknya tidak sekadar bersifat administratif melainkan perlu ditingkatkan pelaporan internal ke masyarakat desa. Laporan ke masyarakat desa sesungguhnya mesti disampaikan secara detail. Transparansi seperti ini juga dapat mendukung peningkatan partisipasi masyarakat desa dalam penyelenggaraan desa selanjutnya. Selain itu, perlu diadakan ukuran-ukuran kuantitatif dalam

mengukur perubahan desa berdasarkan pelaksanaan program-program desa.

Kedua; SDM aparat desa perlu ditingkatkan. Sejauh ini, SDM aparat belum menjadi tenaga-tenaga strategis-profesional di tingkat lokal yang dapat membaca masalah, menganalisa, mencari solusi dan mendokumentasi kegiatan-kegiatan desa.

Ketiga; Pemerintah kabupaten dan pemerintah desa perlu melakukan terobosan-terobosan baru terutama di era Industri 4.0 ini, dengan misalnya melakukan program digitalisasi informasi melalui aplikasi-aplikasi yang dapat diakses secara online atau terbuka, sehingga potensi setiap desa dan pengelelolannya dapat diketahui secara terbuka. Hal ini penting agar masyarakat desa tidak menjadi penonton dalam penyelenggaraan desa.

REFERENSI:

- Fajri, Rahmi, dkk., "Akuntabilitas Pemerintahan Desa pada Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) (Studi pada Kantor Desa Ketindan, Kecamatan Lawang, Kabupaten Malang), *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 3, No. 7.
- Irawan, Nata. 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Putra, Hendi Sandi. 2017. "Tata Kelola Pemerintahan Desa dalam Mewujudkan *Good Governance* di Desa Kalibelo Kabupaten Kediri", *Jurnal Politik Muda*, Vol. 6, No. 2, April-Juli 2017.
- Romli, Ombi & Nurlia, Eli. 2017. "Lemahnya Badan Pemerintahan Desa (BPD) dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Padeglang), *Jurnal Cosmogov*, Vol.3, No.1, April 2017.
- Sofyani, dkk., *Praktik Pengelolaan dan Tata Kelola Pemerintahan Desa Dlingo di Kabupaten Bantul:*

Ambros Leonangung Edu, Petrus Redy Partus Jaya, Stefanus Jelalut

Pembelajaran dari Desa Percontohan, dalam *Jati: Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia*, Vol 1 No 1 Hal 1-16 Maret 2018

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa